

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 10/7 2013 i sag nr. VFL-2-2012

Halsnæs Kommunale Spildevandsforsyning A/S

mod

Forsyningssekretariatet

Resume af afgørelsen

Forsyningssekretariatet har den 2. juli 2012 truffet afgørelse om ikke at øge prisloftet for 2012 i en sag, som er indbragt for Forsyningssekretariatet af Halsnæs Kommunale Spildevandsforsyning A/S med anmodning om, at prisloftet for 2012 øges i medfør af prisloftbekendtgørelsens § 8.

Den 6. juli 2012 og 27. juli 2012 har Halsnæs Kommunale Spildevandsforsyning A/S indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet.

For Konkurrenceankenævnet drejer sagen sig om, hvorvidt Halsnæs Kommunale Spildevandsforsyning A/S har dokumenteret, at driftsomkostningerne er væsentligt forøget grundet en udvidelse af selskabets forsyningsområde.

Forsyningssekretariatet har over for Konkurrenceankenævnet påstået afgørelsen stadfæstet.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse.

Parteres påstande

Halsnæs Kommunale Spildevandsforsyning A/S har nedlagt påstand om, at prisloftet for 2012 skal forøges med 1.564.277 kr., subsidiært et andet beløb fastsat efter Konkurrenceankenævnets skøn, som følge af en væsentlig udvidelse af selskabets forsyningsområde siden 2003-2005.

Halsnæs Kommunale Spildevandsforsyning A/S har subsidiært nedlagt påstand om, at sagen skal hjemvises til Forsyningssekretariatet til fornyet behandling med henblik på en skønsomæssig forøgelse af prisloftet som følge af den væsentlige udvidelse af selskabets forsyningsområde.

Forsyningssekretariatet har nedlagt påstand om stadfæstelse af afgørelsen af 2. juli 2012.

Den påklagede afgørelse

I afgørelse af 7. oktober 2011 fastsatte Forsyningssekretariatet i medfør af vandsektorlovens § 6, stk. 2 selskabets prisloft for 2012 til 51,80 kr. pr. m³. Efterfølgende indsendte Halsnæs Kommunale Spildevandsforsyning A/S en ansøgning om en udvidelse af prisloftet for 2012 med henvisning til prisloftsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, om udvidelse af forsyningsområdet. Forsyningssekretariatet traf den 2. juli 2012 afgørelse om ikke at forøge selskabets prisloft for 2012. Følgende fremgår bl.a. af afgørelsen af 2. juli 2012:

”...

Vurdering af ansøgning om forøgelse af prisloft for 2012

...

Det er på denne baggrund Forsyningssekretariatets vurdering, at det kan lægges til grund, at selskabet har dokumenteret, at forsyningsområdet målt på antal kunder og distributionsanlæg er udvidet væsentlig siden 2003-05.

Selskabet har anført, at en nærmere analyse af driftsudgifterne til driften af de nye kloakledninger har vist, at de reelle årlige forøgede driftsomkostninger udgør 1.210.827 kr. Selskabet har ikke været i stand til at udtrække driftsomkostninger for de forskellige anlægstyper ud fra det kommunale regnskab for den relevante periode (2003-05), men har kun været i stand til at oplyse de samlede omkostninger til drift af ledningsnettet til 15.625.763 kr. i gennemsnit pr. år i perioden 2003-05.

Dette beløb, som allerede er indeholdt i beregningsgrundlaget for driftsomkostningerne i selskabets prisloft svarer fremskrevet til prisniveau 2011 – med 16,9 pct. til 18.266.317 kr. Ifølge selskabets opgørelse af driftsomkostningerne hertil i regnskab 2011 beløb disse sig til 17.047.474 kr.

Tilsvarende oplyser selskabet, at en nærmere analyse af driftsudgifterne til renselanlæggene har vist en forøgelse af disse med 353.450 kr. Selskabet har ikke set sig i stand til at fordele driftsomkostningerne på de enkelte renselanlæg i basis-

perioden 2003-05. I stedet har det opgjort de samlede driftsomkostninger til reanlæg til i gennemsnit pr. år i perioden 2003-05 at have udgjort 12.111.885 kr.

Dette beløb er ligeledes indeholdt i beregningsgrundlaget for driftsomkostningerne i selskabets prisloft fremskrevet til prisniveau 2011 – med 16,9 pct. til 14.158.794 kr. Ifølge selskabets opgørelse var driftsomkostningerne hertil i regnskab 2011 på 11.901.105 kr.

I begge tilfælde viser Forsyningssekretariatets beregninger på baggrund af selskabets oplysninger om de samlede driftsomkostninger i basisperioden og i regnskabet for 2011, at de pristalskorrigerede gennemsnitlige årlige driftsomkostninger for 2003-05 har givet dækning for selskabets samlede driftsomkostninger.

På baggrund heraf finder Forsyningssekretariatet, at den beregning af driftsomkostningerne, som selskabet har fremlagt, ikke dokumenterer, at selskabets driftsomkostninger er steget væsentligt efter udvidelsen af selskabets forsyningsområde.

Selskabet har i sit høringssvar af 27. juni 2012 henvist til, at faldet i driftsomkostninger skyldes effektiviseringer på det eksisterende anlæg, mens der er tale om meromkostninger på det udvidede område. Selskabet finder det derfor ikke korrekt, at Forsyningssekretariatet betragter de samlede driftsomkostninger, når det vurderer selskabets ansøgning. Konsekvensen af at anerkende udvidelsen af forsyningsområdet som væsentlig burde efter selskabets opfattelse føre til en tilsvarende udvidelse af prisloftet for 2012 og frem. Derfor mener selskabet sig berettiget til et tillæg for driftsomkostningerne til det udvidede forsyningsområde.

Hertil skal Forsyningssekretariatet bemærke, at det fortsat ikke finder at vandselskabet har godtgjort, at der er sket en væsentlig forøgelse af vandselskabets årlige driftsomkostninger som følge af en væsentlig udvidelse af vandselskabets forsyningsområde.

Der er derfor ikke noget grundlag for at give et tillæg til prisloftet herfor.”

Parternes argumentation

Halsnæs Kommune Spildevandsforsyning A/S har navnlig anført, at ansøgningen om en forøgelse af prisloftet er en følge af en væsentlig udvidelse af selskabets forsyningsområde, som Forsyningssekretariatet har anerkendt, og at selskabet har godtgjort, at der som følge af denne udvidelse er sket en væsentlig forøgelse af vandselskabets årlige driftsomkostninger, som udgør 1.564.277 kr., jf. prisloftsbekendtgørelsens § 8, stk. 1.

Forsyningssekretariatets afgørelse må læses således, at selskabet alene kan godtgøre, at der som følge af denne udvidelse er sket en væsentlig forøgelse af vandselskabets årlige driftsomkostninger, såfremt de kan fremlægge et regnskabsmateriale, der krone for krone dokumenterer, at selskabet har forøgede driftsomkostninger som følge af udvidelsen af selskabets forsyningsom-

råde. Forsyningssekretariatet indfortolker således et krav om en særlig form for dokumentation, som skal være opfyldt, for at en ansøgning kan imødekommes.

Da Halsnæs Kommunale Spildevandsforsyning A/S – som mange andre selskaber – ikke er i stand til at fremlægge regnskabsmateriale, der i detaljer kan dokumentere selskabets driftsomkostninger før udvidelsen, bliver selskabet uforskyldt og arbitrært stillet ringere end andre selskaber i forhold til muligheden for at få forhøjet prisloftet. Halsnæs Kommunale Spildevandsforsyning A/S har således ikke haft mulighed for at indrette sig på Forsyningssekretariatets dokumentationskrav. Dokumentationskravet er urimeligt og indebærer en meget restriktiv fortolkning af prisloftsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, 1. led, som ikke er i overensstemmelse med ordlyden af bestemmelsen, og som der ikke er hjemmel for.

I overensstemmelse med en almindelig sproglig fortolkning må det antages, at kravet om godtgørelse er opfyldt, når det på baggrund af de oplysninger, der er til rådighed i sagen, må anses for overvejende sandsynligt, at der som følge af udvidelsen af forsyningsområdet er sket en væsentlig forøgelse af vandselskabets årlige driftsomkostninger. De nyanskaffede anlægsaktiver skal i lighed med de øvrige anlægsaktiver drives og vedligeholdes, hvilket bl.a. kræver flere mandetimer, øget elforbrug, øget brug af køretøjer og andre driftsmidler samt forøgede administrationsomkostninger. Endvidere kræver rensning af de øgede vandmængder også flere mandetimer og et øget elforbrug mv., og det større antal tilsluttede kunder medfører administrationsomkostninger.

Samlet set er derfor en klar formodning for, at den væsentlige udvidelse af Halsnæs Kommunale Spildevandsforsyning A/S' forsyningsområde siden 2003-2005 har medført en væsentlig forøgelse af selskabets driftsomkostninger, og det må derfor anses for godtgjort, at denne forøgelse har fundet sted.

Forsyningssekretariatet har endvidere opstillet en betingelse om, at der kun kan ske en forøgelse af prisloftet, i den udstrækning selskabets samlede driftsomkostninger i prisloftet ikke giver dækning for selskabets samlede driftsomkostninger. Denne betingelse fremgår ikke af prisloftsbekendtgørelsens § 8, stk. 1, og der er ikke grundlag for at indfortolke betingelsen i bestemmelsen. Konsekvensen af den pågældende betingelse vil desuden være, at Halsnæs Kommunale Spildevandsforsyning A/S bliver straffet for at have gennemført effektiviseringer forud for prisloftsbekendtgørelsens indførelse. Det har næppe været intentionen med reguleringen.

Forsyningssekretariatet har navnlig anført, at vandselskabet ikke har godtgjort, at der er sket en væsentlig forøgelse af vandselskabets årlige driftsomkostninger som en følge af udvidelsen af selskabets forsyningsområde. Der er derfor ikke givet et tillæg til vandselskabets prisloft herfor.

Det er hverken i prisloftsbekendtgørelsen eller vandsektorloven nærmere defineret, hvornår en driftsomkostning er væsentlig forøget, eller hvordan et selskab skal godtgøre dette. Det er Forsyningssekretariatets opfattelse, at et selskab kan godtgøre, at der som følge af udvidelsen af forsyningsområdet er sket en væsentlig forøgelse af selskabets årlige driftsomkostninger ved at indsende regnskaber med beskrivelse af, hvilke driftsomkostninger der er steget, samt en begrundelse for hvorfor stigning skyldes udvidelsen af forsyningsområdet. I overensstemmelse med prisloftsbekendtgørelsens § 8, stk. 2 vurderer Forsyningssekretariatet, at en driftsomkostning – for at kunne anses som væsentligt forøget – som udgangspunkt skal være steget mere end 3 pct. i forhold til de pris- og effektivitetskorrigerede driftsomkostninger i indtægtsrammen.

Forsyningssekretariatet har ikke stillet særligt formkrav til dokumentationen af de øgede driftsomkostninger, men man stiller derimod krav til indholdet af den dokumentation, som skal godtgøre, at der er forøgede driftsomkostninger som følge af udvidelsen af forsyningsområdet.

Metoden, der skal bruges til at beregne netvolumen, egner sig ikke til at beregne effekten af marginale ændringer i et vandselskabs omkostninger. Netvolumemålet er et mål, der gør det muligt at sammenligne vandselskaber af forskellig størrelse og netopbygning, og bruges til at benchmarke selskabernes effektivitet. Målet er et udtryk for de driftsomkostninger, som en given netopbygning i gennemsnit giver anledning til. Målet siger imidlertid ikke noget om et konkret selskabs driftsomkostninger. Det vil således være forkert at forudsætte, at et konkret vandselskabs driftsomkostninger stiger proportionalt med de forøgede aktiver og antallet af selskabets kunder. Det forhold, at mængden af kunder og antallet af aktiver ændres, er således ikke ensbetydende med, at den enkelte forsynings driftsomkostninger også rent faktisk vokser, da dette vil afhænge af forsyningens konkrete situation i forhold til ledige ressourcer, udnyttelse og stordriftsfordele m.v.

I prisloftbekendtgørelsens § 8, stk. 1, er der hjemmel til under de deri nævnte forudsætninger at give et tillæg til prisloftet, i den udstrækning selskabets samlede tillæg til driftsomkostninger i prisloftet ikke giver dækning for selskabets samlede driftsomkostninger, og at denne

manglende omkostningsdækning skyldes forøgede driftsomkostninger til det udvidede forsyningsområde. Selskabet har imidlertid ikke godtgjort dette.

Selskabets samlede anlæg, de samlede driftsomkostninger hertil og det samlede tillæg til driftsomkostninger i prisloftet er det relevante sammenligningsgrundlag, når det skal vurderes, om der er dokumenteret en væsentlig stigning i selskabets samlede driftsomkostninger, der skyldes udvidelsen af forsyningsområdet. Forsyningssekretariatet har således ikke opstillet en tredje betingelse for at give tillæg.

Afgørelsens begrundelse og resultat

I den dagældende prisloftsbekendtgørelse, som er udstedt med hjemmel i vandsektorlovens § 8, hedder det i § 8, stk. 1, hvis principper fortsat er gældende:

”Prisloftet kan efter ansøgning til Forsyningssekretariatet øges, såfremt der er sket en væsentlig udvidelse af vandselskabets forsyningsområde, og vandselskabet kan godtgøre, at der som følge heraf er sket en væsentlig forøgelse af vandselskabets årlige driftsomkostninger, eller at der i et enkelt år sker et markant fald i leverede mængder”

Som det fremgår af ordlyden af § 8, stk. 1, i prisloftsbekendtgørelsen, er det vandselskabet, der skal godtgøre, at der som følge af en væsentlig udvidelse af vandselskabets forsyningsområde er sket en væsentlig forøgelse af vandselskabets årlige driftsomkostninger.

Uanset at det må anses for overvejende sandsynligt, at der som følge af udvidelsen af forsyningsområdet er sket en forøgelse af vandselskabets årlige driftsomkostninger, er en udvidelse i sig selv ikke tilstrækkelig dokumentation for, at selskabets årlige driftsomkostninger er forøget væsentligt.

Henset til den af vandselskabet fremsendte dokumentation sammenholdt med at de pristalskorrigerede gennemsnitlige årlige driftsomkostninger for 2003-2005 har givet dækning for selskabets samlede driftsomkostninger, finder Konkurrenceankenævnet, at Halsnæs Kommunale Spildevandsforsyning A/S ikke har godtgjort, at der er sket en væsentlig forøgelse af selskabets årlige driftsomkostninger. Konkurrenceankenævnet stadfæster som følge heraf Forsyningssekretariatets afgørelse.

Herefter

B E S T E M M E S

Forsyningssekretariatets afgørelse af 2. juli 2012 stadfæstes.

Palle Bo Madsen

Claus Berg

Birgitte Sloth

Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes

Konkurrenceankenævnet den 10. juli 2013



Tina Delvig

Fuldmægtig